



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
28 April 2021
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции**

Девятнадцатая сессия

Женева, 7–9 июля 2021 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

**Законодательство, политика и регулирование в области
конкуренции в цифровую эпоху**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Цифровые платформы являются важнейшими элементами современной экономики, особенно с начала пандемии коронавирусной инфекции 2019 года (COVID-19), и ключевым вопросом для правительств и антимонопольных органов во всем мире.

В настоящей записке, подготовленной на основе предыдущего обсуждения в ЮНКТАД вопросов конкуренции в цифровой экономике, представлен обзор трудностей, с которыми сталкиваются антимонопольные органы при решении вопросов конкуренции на цифровых рынках, и рассказывается о недавних делах о конкуренции, связанных с онлайн-платформами, а также о законодательных и нормативных инициативах, предпринятых в некоторых юрисдикциях. В ней представлен сравнительный анализ недавних инициатив, предпринятых правительствами разных стран мира, и содержатся рекомендации для развивающихся стран по решению вопросов конкуренции на цифровых рынках.



I. Введение

1. Благодаря технологическому прогрессу потребители получают новые товары и услуги, которые во многих случаях предоставляются бесплатно в обмен на данные. Цифровые платформы занимают центральное место в этом процессе и предоставляют цифровую инфраструктуру и посреднические услуги на различных рынках, включая торговые площадки («Амазон»), магазины приложений («Эпл»), сайты социальных сетей («Фейсбук») и поисковые системы («Гугл»)¹. Цифровые платформы являются важнейшими элементами цифровой экономики и оказались полезными, в частности, после начала пандемии.

2. Более широкое использования онлайн-услуг во время пандемии позволило цифровым платформам стать более крупными и влиятельными. В 2020 году платформы электронной торговли «Пиньдуодуо», «Мейтуань дианьпин» и «Шопифай» впервые вошли в список 100 крупнейших компаний мира по рыночной капитализации, а в марте–июне 2020 года рыночная капитализация технологических компаний из списка 100 крупнейших компаний мира выросла на 28 % по сравнению с декабрем 2019 года — мартом 2020 года². По состоянию на июнь 2020 года из 10 крупнейших компаний мира по рыночной капитализации 7 являются цифровыми платформами, причем 2 из них базируются в Китае и 5 — в Соединенных Штатах Америки³. В январе–сентябре 2020 года цена акций «Эпл» выросла на 50 %; «Амазон» — на 64 %; и JD.com — на 96 %⁴. Эти показатели свидетельствуют о том, насколько онлайн-платформы выиграли от ограничений на передвижение, введенных в ответ на пандемию.

3. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции с 2019 года и восьмая Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, состоявшаяся в 2020 году, обсуждают вопросы конкуренции в цифровой экономике⁵. В основу данной записки легли записки, подготовленные для конференции и сессий Межправительственной группы экспертов, а также состоявшиеся в ходе них обсуждения. Ссылки на государства-члены относятся к соответствующему антимонопольному органу.

II. Недавние инициативы и изменения в законодательстве и политике в области конкуренции в цифровую эпоху

4. В ходе обсуждения «за круглым столом» вопросов конкуренции в цифровой экономике, проведенного в рамках восемнадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции в 2019 году, многие эксперты и представители правоприменительных органов выразили мнение, что существующие законы и инструменты в области конкуренции вполне эффективны в плане решения проблем конкуренции, возникающих вследствие влияния доминирующих цифровых платформ на рынок, и что для их решения будет достаточно адаптировать набор инструментов в области конкуренции⁶. С тех пор мнения несколько изменились в пользу законодательных реформ и регулирования *ex ante*.

¹ Упоминание какой-либо компании или лицензированной технологии в настоящей записке не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций.

² См. <https://www.pwc.com/gx/en/services/audit-assurance/publications/global-top-100-companies.html>.

Примечание: Информация со всех упомянутых в сносках веб-сайтов приводится по состоянию на апрель 2021 года.

³ TD/RBP/CONF.9/4.

⁴ UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

⁵ TD/B/C.I/CLP/54; TD/RBP/CONF.9/4.

⁶ TD/B/C.I/CLP/55.

5. В данной главе представлен обзор трудностей, с которыми сталкиваются антимонопольные органы, а также недавних дел о конкуренции и законодательных и нормативных инициатив, предпринятых в некоторых юрисдикциях, включая развивающиеся страны и страны–развивающиеся рынки, для решения проблем конкуренции, возникающих на цифровых рынках, на основе результатов исследований и информации, предоставленной антимонопольными органами развивающихся стран и стран–развивающихся рынков, а именно: Аргентины, Бразилии, Египта, Индонезии, Кении, Колумбии, Пакистана, Перу, Российской Федерации и Турции, в ответах на вопросник ЮНКТАД⁷.

A. Трудности, с которыми сталкиваются антимонопольные органы в области правоприменения на цифровых рынках

6. В данном разделе кратко излагаются трудности, с которыми сталкиваются антимонопольные органы в развивающихся странах в области применения антимонопольного законодательства на цифровых рынках и при решении других связанных с этим вопросов, выявленные на основе информации, представленной в ответах на вопросник ЮНКТАД.

1. Надлежащие инструменты анализа антиконкурентной практики

7. Несколько антимонопольных органов, включая органы Аргентины, Колумбии, Пакистана, Российской Федерации и Турции, отметили трудности в использовании традиционных инструментов конкуренции, основанных на ценах и благосостоянии потребителей, для решения вопросов конкуренции, возникающих в цифровой экономике. В основном это связано с особенностями цифровых рынков, такими как их многосторонний характер, а также услуги по нулевой цене, наличие сетевых эффектов, экономия за счет масштаба и диверсификации, а также важность доступа к данным и их монетизации. Антимонопольные органы Египта, Кении, Перу и Турции сообщили, что особую сложность представляют определение соответствующего рынка и установление доминирующего положения на цифровых рынках. Несколько антимонопольных органов, включая органы Бразилии, Индонезии, Кении, Российской Федерации и Турции, сообщили, что стандартные механизмы экономического анализа и традиционные инструменты конкуренции, такие как определение доли рынка и метод «небольшого, но значительного некротковременного повышения цены» (SSNIP) (используемые для определения соответствующего рынка при оценке злоупотребления доминирующим положением и контроля за слияниями), оказались недостаточными в делах, связанных с цифровыми платформами. Например, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации отметила трудности при рассмотрении дел о злоупотреблении доминирующим положением, касающихся цифровых платформ, например дел, связанных с преимущественным продвижением собственных услуг и получением доступа к информации продавцов, использующих платформы, и ее использованием в своих коммерческих интересах, и, как следствие, оказанием влияния на конкуренцию на соответствующих рынках. Антимонопольный орган Турции сообщил, что анализ доминирующего положения на цифровых рынках осложняется отличительными особенностями таких рынков. Определение рынков и установление влияния на рынке было особенно сложной задачей для сотрудников, занимающихся делами о конкуренции, о чем сообщили антимонопольные органы Аргентины, Российской Федерации и Турции.

8. Динамичная структура цифровых рынков, услуги по нулевой цене, сетевые эффекты, агрегирование рынка (market tipping), эффект привязки к поставщику и

⁷ Вопросник включал следующие вопросы: 1) С какими трудностями в целом сталкивается ваш орган при решении вопросов конкуренции на цифровых рынках? 2) Предпринимал ли ваш орган какие-либо инициативы в отношении цифровых рынков (дела, нормативные положения, исследования рынка) в течение последних трех лет? Если да, просьба описать. 3) С какими трудностями столкнулся ваш орган при разработке, принятии или реализации инициатив, упомянутых в вашем ответе на вопрос 2), если это имело место?

множественная адресация (в данном контексте практика одновременного использования более чем одной цифровой платформы, например одновременное использование двух различных поисковых систем) относятся к числу факторов, требующих тщательного рассмотрения при определении рынков и установлении влияния на цифровых рынках. В некоторых случаях неясно, конкурируют ли цифровые платформы с традиционными предприятиями или физическими магазинами или же они создают отдельные соответствующие рынки. Необходим тщательный анализ и понимание динамики рынка. Административный совет по защите экономики Бразилии отметил трудности, связанные с адаптацией антимонопольной политики к особенностям цифровых рынков, таким как эффект привязки, без утраты правовой определенности. Например, одна из трудностей связана с определением технологических барьеров для множественной адресации.

2. Эффективность, благоприятные последствия для конкуренции и инновации

9. Ряд антимонопольных органов, например органы Бразилии, Египта и Турции, указали на необходимость сбалансированного применения антимонопольного законодательства для обеспечения того, чтобы чрезмерное или недостаточное его применение не тормозило инновации и инвестиции в цифровую экономику. Однако процесс анализа и количественной оценки эффективности на цифровых рынках часто затруднителен. В этой связи Административный совет по защите экономики Бразилии упомянул еще одну сложную задачу, а именно эффективно и своевременно действовать на этих рынках для предотвращения ущерба конкуренции в связи с динамичным и постоянно меняющимся характером таких рынков. Очень важно определить не только когда, но и как вмешиваться (например, с помощью средств правовой защиты, временных мер или регулирования *ex ante*), чтобы, с одной стороны, сохранить конкуренцию, а с другой — избежать сдерживания инноваций. Еще одним важным фактором является разработка мер, учитывающих особенности цифровой экономики в условиях инноваций и ускорения научно-технического прогресса. Транснациональный характер цифровой экономики показывает значимость сотрудничества между антимонопольными органами различных юрисдикций.

10. В области слияний и поглощений антимонопольный орган Египта указал на трудности, связанные с анализом эффективности предлагаемых слияний и поглощений на цифровых рынках. Оценка динамической эффективности, как, например, рост инноваций, требует обширных знаний о секторе и соответствующих технологиях и их понимании, а также составления прогнозов, несмотря на непредсказуемый характер инноваций. Антимонопольный орган пытается преодолеть эти трудности путем углубления понимания базовых технологий в соответствующем секторе и пристального наблюдения за развитием ситуации на этих рынках. Он изучает поведение компаний и потребителей и определяет проблемы, с которыми сталкиваются потребители, и то, как компании могут их решать. Это требует тесного сотрудничества между контрагентами при предоставлении запрашиваемой информации.

11. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации отметила, что одна из трудностей связана с необходимостью найти правильный баланс между защитой конкуренции и соблюдением прав интеллектуальной собственности цифровых компаний. При проведении расследований, касающихся конкуренции на цифровых рынках, ответчики могут утверждать, что рассматриваемая регулирующим органом практика является исключительно осуществлением прав интеллектуальной собственности, к которому не может быть применено антимонопольное законодательство.

3. Сбор и анализ данных при проведении расследований, касающихся конкуренции

12. Некоторые антимонопольные органы, например органы Индонезии и Турции, заявили, что трудности при проведении расследований, касающихся конкуренции на цифровых рынках, связаны с получением точных данных для проведения всестороннего и тщательного анализа, а также с установлением контактов с

соответствующими сторонами и получением от них качественных данных. Это особенно актуально в отношении многосторонних платформ в силу различных факторов, таких как многочисленность сторон, включая потребителей и продавцов на соответствующих платформах, и большое количество пользователей с каждой стороны. Кроме того, существует проблема экстерриториальности: для расследований, в рамках которых требуются данные от предприятий, расположенных за рубежом, уведомления этим предприятиям и запросы на предоставление информации и документов направляются через дипломатические представительства. В некоторых обстоятельствах такие запросы подпадают под правила в отношении судебных поручений (документы, содержащие запрос в иностранный суд о получении информации или доказательств от указанного лица в рамках юрисдикции этого суда), и поэтому письменные ответы могут быть не предоставлены до окончания расследования, несмотря на время и усилия, затраченные на этот процесс. Цифровые платформы могут не захотеть предоставлять запрашиваемую информацию антимонопольным органам по причине своего физического отсутствия в соответствующих юрисдикциях.

13. Другие связанные с этим проблемы включают нехватку специальных навыков для решения вопросов конкуренции, возникающих в связи с деятельностью онлайн-платформ, и трудности с анализом данных о цифровом рынке, а также отсутствие надлежащих инструментов для выявления антиконкурентной практики, о чем сообщили, в частности, антимонопольные органы Бразилии, Индонезии, Кении и Колумбии. Например, Управление по вопросам промышленности и торговли Колумбии инвестирует в технологии для облегчения сбора и анализа данных, оснащения сотрудников, занимающихся делами о конкуренции, современными инструментами для анализа данных и повышения эффективности расследований. Управление отметило, что одна из трудностей связана со способами сбора информации от заинтересованных сторон и ее использования в исследованиях рынка и сохранением конфиденциальности при публикации результатов исследований, поскольку раскрытие конфиденциальной информации может способствовать антиконкурентной практике.

14. В целом, многие трудности, связанные с конкуренцией на цифровых рынках, с которыми сталкиваются антимонопольные органы развивающихся стран, являются общими и для многих органов развитых стран. Однако органам многих развивающихся стран, располагающих меньшими людскими и финансовыми ресурсами, труднее преодолеть некоторые из них. Кроме того, ряд трудностей, связанных со сбором данных, в частности от доминирующих платформ, могут быть более ощутимы в развивающихся странах, в которых платформы не имеют физического присутствия и рынки которых могут считаться не столь значительными для таких платформ.

В. Недавние дела о конкуренции, связанные с цифровыми платформами

15. В этом разделе описываются недавние дела о применении антимонопольного законодательства и о проверке слияний, связанных с цифровыми платформами, проведенные антимонопольными органами развивающихся стран, странах-развивающихся рынках и развитых странах.

16. Антимонопольный орган Аргентины рассмотрел дела о слияниях и возможных нарушениях антимонопольного законодательства, связанных с такими цифровыми платформами, как «Кайзен» и «Кинексо».

17. Административный совет по защите экономики Бразилии провел проверку сделки по приобретению компанией «Насперс» 13 % акций, принадлежавших «Рокет Интернет» в «Деливери хироу», европейской компании по доставке еды, поскольку сделка приведет к горизонтальному объединению на рынке онлайн-доставки еды. Совет счел важным следить за стратегией «Насперс» по приобретению компаний в соответствующем сегменте рынка, а также за любыми будущими эксклюзивными

соглашениями с ресторанами, поскольку это может создать барьеры для выхода на рынок новых участников. Приобретение было одобрено без ограничений в связи с низким уровнем концентрации в результате сделки, а также наличием достаточного уровня соперничества и конкуренции на этом быстрорастущем рынке. Административный совет проводит в настоящее время два расследования, касающиеся конкуренции, оба начаты в 2019 году: в рамках одного проводится анализ влияния на конкуренцию поведения компании «Гугл», связанного с лицензированием ее мобильной операционной системы Android, на рынке лицензируемых операционных систем в Бразилии, а в рамках второго — возможное извлечение компанией «Гугл» журналистского контента, опубликованного на сайтах СМИ и новостных компаний, в результате чего «Гугл» злоупотребляет своим доминирующим положением, используя свои показатели посещаемости сайта для привлечения онлайн-рекламы.

18. В Египте за последние три года антимонопольный орган провел проверку двух слияний на цифровых рынках, одна из которых заключалась в расследовании ex ante сделки по приобретению региональной компании «Карим», предоставляющей услуги по вызову автомобиля, глобальным конкурентом «Убер», которая была проанализирована как антиконкурентное соглашение в соответствии со статьей 6 закона о конкуренции. Антимонопольный орган начал процедуру с вынесения в октябре 2018 года постановления о временных мерах, предписывающих поставщикам таких транспортных услуг уведомлять орган до совершения любой такой сделки, чтобы избежать нарушения статьи 6 и воспользоваться освобождением в соответствии с положениями пункта 2 статьи 6. Стороны выполнили требования, и в декабре 2019 года антимонопольный орган завершил свою оценку, издав приказ, согласно которому стороны должны гарантировать, что после сделки как пассажирам, так и водителям не будет нанесен ущерб в результате повышения цен или снижения качества и инноваций. Обязательства сторон способствовали также выходу на рынок, поскольку включали требование делиться данными с новыми участниками, что позволило бы им более эффективно конкурировать на рынке. Учитывая сложность и трудность оценки эффективности в данном случае, связанном с цифровым рынком, антимонопольный орган провел встречи с различными заинтересованными сторонами на более широком цифровом рынке, проанализировал опрос потребителей, проведенный Центром информации и поддержки принятия решений по поручению органа, и изучил правовую и институциональную базу регулирования транспортного сектора в Египте. Эти шаги позволили антимонопольному органу определить соответствующий рынок, который реалистично отражает рынок перевозок в Египте, а также проанализировать барьеры для выхода на рынок и теории ущерба. Проверка второго слияния, проведенная антимонопольным органом, касалась горизонтального соглашения между поставщиком услуг доставки «Глово» и крупным инвестором «Деливери хироу», ведущим поставщиком услуг в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. В 2018 году компания «Деливери хироу» заключила акционерное соглашение с «Глово», согласно которому первая компания получала миноритарный пакет акций, что позволяло ей получать доступ к конфиденциальной коммерческой информации о деятельности конкурента на рынке Египта и влиять на стратегические бизнес-решения. После решения компании «Глово» уйти с египетского рынка, несмотря на то, что она получила 70–80-процентную долю на высококонкурентном национальном рынке доставки еды, в дело вмешался антимонопольный орган, который в ходе расследования установил, что компания «Деливери хироу» использовала свои права миноритарного акционера таким образом, что это привело к устранению реальной конкуренции⁸. «Деливери хироу» потребовала от «Глово» уйти с египетского рынка, освободив рынок для другой ее дочерней компании «Отлоб». Вмешательство антимонопольного органа привело к возвращению «Глово» на рынок в качестве конкурента, сохранив рабочие места для около 3000 сотрудников и предоставив больше пространства для роста новым конкурентам.

⁸ См. <https://www.menabytes.com/eca-glovo-delivery-hero>.

19. Комиссия по конкуренции Индонезии рассмотрела два дела о конкуренции на цифровом рынке: одно о дискриминационной практике и вертикальной интеграции со стороны компании «Греб», а другое — о блокировке «Телком» компанией «Нетфликс».

20. Комиссия по конкуренции Пакистана рассмотрела дело о слиянии «Карим» и «Убер» в 2019 году в связи с большой долей рынка «Карим» в Пакистане и объемом данных о потребителях, которыми владеет компания. Комиссия по конкуренции выдвинула два условия для одобрения слияния, а именно: «Убер» должна разрешить доступ к данным потребителей любому новому участнику рынка в соответствии с разумными условиями, чтобы избежать любых злоупотреблений доминирующим положением в сфере цифровых данных; и позволить потребителям извлекать свои персональные данные и переходить на другую платформу, тем самым содействуя множественной адресации. Комиссия по конкуренции рассмотрела и другие дела, имеющие отношение к цифровым рынкам и данным, в том числе в 2018 году дело об инвестициях «Энт груп» в «Теленор майкрофайненс бэнк» и о приобретении компанией «Алибаба» платформы интернет-торговли «Дараз», работающей также и в других странах Южной Азии.

21. В Российской Федерации в 2017 году Федеральная антимонопольная служба провела расследование возможной антиконкурентной практики «Гугл», установив, что компания злоупотребляла своим доминирующим положением на рынке предустановленных приложений; для восстановления конкуренции компания «Гугл» была обязана пересмотреть свои контракты с производителями мобильных устройств, чтобы исключить антиконкурентные требования, ограничивающие установку приложений и сервисов других разработчиков⁹. Федеральная антимонопольная служба также установила факт злоупотребления компанией «Эпл» доминирующим положением и предписала ей внести исправления в соглашения, дающие ей право отказываться от сторонних приложений в своем магазине по любой причине, а также гарантировать, что собственные приложения не будут иметь приоритета над приложениями сторонних производителей.

22. Антимонопольный орган Турции сообщил, что в последние 10 лет количество рассмотренных дел и связанных с ними расследований, касающихся цифровых рынков, росло и в настоящее время составляет значительную часть правоприменительной деятельности. За последние три года орган принял три решения по цифровым рынкам, два из которых касались «Гугл», и ведет пять расследований в отношении цифровых платформ, два из которых касаются «Гугл», а три — местных платформ.

23. Эти дела показывают, что антимонопольные органы во многих развивающихся странах и странах-развивающихся рынках ведут активную работу по противодействию антиконкурентной практике и ограничивающим конкуренцию слияниям и поглощениям, связанным с цифровыми платформами, несмотря на ряд трудностей. В некоторых случаях они проявляют изобретательность в поиске средств правовой защиты, которые позволят сохранить конкуренцию на соответствующих рынках, например при проверке Управлением по вопросам конкуренции Египта сделки по приобретению компанией «Убер» компании «Карим», после чего Управление потребовало от действующего оператора делиться данными с новыми участниками для поддержания конкуренции на рынке. Антимонопольные органы в развивающихся странах адаптируют существующие инструменты и разрабатывают средства правовой защиты с учетом реалий цифровых рынков.

24. Антимонопольные органы развитых стран продолжают использовать свои правоприменительные полномочия в отношении крупных технологических компаний. Некоторые после длительного периода бездействия начали возбуждать расследования, касающиеся конкуренции, в отношении цифровых платформ. Например, в Соединенных Штатах в октябре 2020 года Министерство юстиции и прокуратуры 11 штатов возбудили антимонопольный иск в отношении «Гугл», утверждая, что

⁹ См. <http://en.fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=50028>.

компания незаконно поддерживала монополию путем антиконкурентной практики на рынках поисковых систем и контекстной рекламы, что является первой правоприменительной мерой в США в отношении крупной технологической компании в соответствии с Законом Шермана после дела против «Майкрософт» в 1998 году¹⁰. Федеральная торговая комиссия намерена принять меры против потенциального злоупотребления крупными платформами своим влиянием на рынках в целях устранения конкуренции на цифровых рынках, препятствующего выходу на рынок новых участников и устраняющего угрозы, которые могут исходить от конкурентов — перспективных стартапов. В целях содействия более глубокому пониманию деятельности крупных технологических фирм по поглощению компаний и того, являются ли такие приобретения потенциально антиконкурентными и устраняют ли они появляющихся или потенциальных конкурентов, в феврале 2020 года Федеральная торговая комиссия издала специальные распоряжения в соответствии с разделом 6 b) Закона о Федеральной торговой комиссии пяти крупным технологическим фирмам, а именно «Алфавет», «Амазон», «Эпл», «Фейсбук» и «Майкрософт», требуя от них предоставить информацию о предыдущих приобретениях, о которых не сообщалось антимонопольным органам, включая информацию и документы об условиях, масштабах, структуре и целях каждой сделки¹¹. В декабре 2020 года Федеральная торговая комиссия подала жалобу на «Фейсбук» по результатам расследования, проведенного совместно с коалицией прокуратур 46 штатов, округа Колумбия и Гуама, утверждая, что «Фейсбук» «незаконно поддерживает монополию на персональные социальные сети путем многолетнего антиконкурентного поведения» и что компания применяет систематическую стратегию устранения угроз своей монополии, в том числе посредством поглощений и навязывания антиконкурентных условий разработчикам программного обеспечения, что «вредит конкуренции, оставляет потребителям мало возможностей для выбора персональных социальных сетей и лишает рекламодателей преимуществ конкуренции»; Комиссия добивается в федеральном суде постоянного судебного запрета, который может предусматривать, в частности, «отчуждение активов компаний, включая Instagram и Whatsapp; запрет "Фейсбук" навязывать антиконкурентные условия разработчикам программного обеспечения; и обязательство "Фейсбук" запрашивать предварительное уведомление и одобрение для будущих слияний и поглощений»¹².

С. Законодательные и нормативные инициативы антимонопольных органов в отношении цифровых платформ

25. Антимонопольные органы принимают нормативные и другие инициативы для решения вопросов конкуренции на цифровых рынках. В данном разделе представлен обзор поправок к антимонопольному законодательству, учитывающих новые бизнес-модели цифровой экономики; новых нормативных положений для цифровых платформ; и других, более мягких подходов, таких как руководящие принципы и/или исследования рынков, которые недавно начали использоваться во всем мире.

1. Поправки к законам о конкуренции с целью их адаптации к особенностям цифрового рынка

26. Правительства ряда стран внесли или планируют внести изменения в свои законы о конкуренции для более эффективного отслеживания антиконкурентной практики на цифровых рынках, например, путем введения и определения новых понятий в этой области.

¹⁰ См. <https://www.competitionpolicyinternational.com/too-big-not-to-fail-googles-antitrust-woes/>.

¹¹ См. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies>.

¹² См. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/12/ftc-sues-facebook-illegal-monopolization>.

27. В Европе первый пересмотр законодательства, направленный на решение проблем в области конкуренции, связанных с цифровыми платформами, был предпринят в Германии. Федеральное антикартельное управление занимается вопросами конкуренции в этой сфере, и недавние решения, принятые по результатам расследований в отношении «Амазон», «Эпл» и «Фейсбук»¹³, преследуют цель восстановить и защитить конкуренцию на цифровых рынках. В сентябре 2020 года в Германии была одобрена десятая поправка к закону о конкуренции, призванная создать новую основу для решения проблем цифровой экономики и связанных с ней вопросов конкуренции, которая вступила в силу в январе 2021 года¹⁴. Закон о цифровизации вводит новую категорию компаний, а именно: предприятия, имеющие первостепенное значение для конкуренции на разных рынках, которым запрещено применять конкретные виды неправомерной практики. В соответствии с разделом 19 а) Федеральное антикартельное управление уполномочено вмешиваться на ранней стадии в случаях, когда конкуренция находится под угрозой со стороны этой новой категории компаний. Управление сможет запрещать определенные виды поведения платформ, предоставляющих доступ на рынок, например преимущественное продвижение платформой собственных услуг или воспрепятствование выходу на рынок сторонних компаний путем отказа им в доступе к определенным данным. Поправка добавляет также новые критерии, которые необходимо учитывать при оценке влияния на рынок, а именно доступ к данным, имеющим значение для конкуренции, и посредническую деятельность цифровой платформы. Теперь Управление вправе предписывать крупным онлайн-платформам предоставлять доступ к данным в пользу зависимых от них фирм в обмен на адекватную компенсацию, а поправка обеспечивает действенность этого положения, сокращая правовую процедуру. Апелляции на решения Федерального антикартельного управления на основании раздела 19 а) теперь можно подавать напрямую в Федеральный суд, минуя Высокий окружной суд Дюссельдорфа, который является судом первой инстанции для всех других дел, связанных с антимонопольным законодательством¹⁵.

28. Развивающиеся страны и страны–развивающиеся рынки внесли также поправки в законодательство о регулировании цифровых платформ, хотя по состоянию на февраль 2021 года они еще не вступили в силу. Например, Китай намерен пересмотреть свое антимонопольное законодательство, чтобы усилить контроль за онлайн-платформами. В январе 2020 года Государственное управление по регулированию рынка, являющееся антимонопольным органом, выпустило проект поправок к закону о конкуренции, которые включают критерии для рассмотрения случаев злоупотребления доминирующим положением на цифровых рынках, такие как сетевые эффекты, экономия за счет масштаба, эффект привязки к производителю и возможность получать и обрабатывать соответствующие данные¹⁶. В Российской Федерации в рамках национальной программы развития цифровой экономики была подготовлена поправка к Закону о защите конкуренции, вводящая такие новые

¹³ См.

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/17_07_2019_Amazon.html,

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2017/19_01_2017_audible.html и

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html.

¹⁴ Германия, Федеральное антикартельное управление, 2020 год, Бундескартельамт приветствует планы Министерства экономики по обновлению законодательства о конкуренции, 25 февраля.

¹⁵ См.

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html.

¹⁶ См. https://res.cloudinary.com/gcr-usa/image/upload/v1578304424/ChinaDraftAMLAmdendment_untimm.pdf и

<https://www.cnbc.com/2020/11/12/morgan-stanley-chinas-draft-anti-monopoly-rules-impact-on-internet-firms.html>.

понятия, как цифровые платформы и сетевые эффекты, а также новые подходы к борьбе с антиконкурентной практикой на цифровых рынках¹⁷.

2. Новые нормативные положения для цифровых платформ

29. Некоторые юрисдикции, вместо того чтобы вносить изменения в законодательство о конкуренции, решили разработать новые нормативные акты непосредственно для цифровых платформ. Европейская комиссия, один из органов, наиболее активно принимающих меры в отношении цифровых платформ как в плане правоприменения, так и в плане нормативных реформ, приняла постановление 2019/1150 о содействии справедливости и прозрачности для коммерческих пользователей посреднических услуг в интернете, которое вступило в силу в Европейском союзе в июле 2019 года¹⁸. Чтобы дополнить это постановление и облегчить его применение, а также соблюдение цифровыми платформами, в декабре 2020 года Европейская комиссия приняла руководство по прозрачности рейтингов, которое призвано помочь цифровым платформам в применении требований постановления 2019/1150 и оптимизировать порядок определения основных параметров, определяющих рейтинги, и их представления пользователям коммерческих и корпоративных сайтов¹⁹. Европейская комиссия разрабатывает также новый инструмент конкуренции для устранения пробелов в действующих правилах конкуренции Европейского союза и обеспечения возможности своевременного и действенного вмешательства в случае структурных проблем конкуренции на рынках²⁰. Ожидается, что новый инструмент будет похож на инструмент рыночных исследований Органа по конкуренции и рынкам Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и позволит Европейской комиссии изучать рынки более широко, собирать доказательства и проводить неофициальные консультации с участниками рынка. Кроме того, Европейская комиссия подготовила положение *ex ante* для платформ, обеспечивающих выход на рынок, а именно закон о цифровых рынках, который определяет критерии для принятия решения, считать ли платформу контролером, и возлагает на такие платформы ответственность на цифровых рынках, устанавливая общие правила, в том числе о запрете преимущественного продвижения такими платформами собственных услуг, которые конкурируют с независимыми продавцами на своих собственных платформах, и требуя, чтобы такие платформы не препятствовали пользователям удалять любое предустановленное программное обеспечение или приложение. В целях обеспечения эффективности новых правил законопроект предусматривает санкции в случае их несоблюдения: штрафы в размере до 10 % от общего мирового годового оборота компании, а в случае систематических нарушений — применение дополнительных средств правовой защиты, включая структурные меры, такие как отчуждение или разделение предприятия²¹.

30. Япония принимает специальные нормативные положения, направленные на регулирование цифровых платформ. В феврале 2021 года в Японии был принят Закон о повышении прозрачности и справедливости цифровых платформ, направленный на повышение прозрачности и справедливости операций, при этом отмечается, что нормативные положения не должны препятствовать цифровым инновациям. Статья 3 об основных принципах гласит, что цифровые платформы способствуют увеличению выгод для пользователей и играют важную роль в достижении устойчивого экономического развития страны, и поэтому любые меры по повышению прозрачности и справедливости цифровых платформ должны осуществляться в первую очередь на основе добровольных и упреждающих инициатив самих платформ, а вмешательство государства или использование других нормативных положений должно быть сведено к минимуму, чтобы цифровые платформы могли надлежащим образом проявить свою самобытность и изобретательность. В соответствии с Законом

¹⁷ См. <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15345>.

¹⁸ См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>.

¹⁹ См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC1208%2801%29>.

²⁰ См. https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_new_comp_tool/index_en.html.

²¹ См. https://ec.europa.eu/cyprus/news_20201216_2_en.

цифровые платформы должны: а) раскрывать соответствующую информацию, включая свои условия, и предварительно уведомлять о любых изменениях, б) устанавливать надлежащие внутренние процедуры для обеспечения справедливости сделок или разрешения споров с пользователями и с) ежегодно представлять министру экономики, торговли и промышленности отчеты о самостоятельной оценке выполнения пунктов а) и б). Несоблюдение этого обязательства по отчетности влечет за собой штрафы. Министр рассматривает и оценивает отчеты, сообщает о результатах оценки и имеет право, при необходимости, выносить рекомендации и делать публичные объявления; в случае наличия подозрений о нарушении закона о конкуренции дела передаются в Комиссию по добросовестной торговле Японии. Законопроект был подготовлен на основе обсуждений, проведенных в Центральном управлении по конкуренции на цифровом рынке, созданном при кабинете министров в сентябре 2019 года, при участии Комиссии по добросовестной торговле Японии, Министерства экономики, торговли и промышленности и Министерства внутренних дел и коммуникаций²².

3. Руководящие принципы

31. Учитывая сложность и длительность процесса внесения поправок в законодательство, в последние несколько лет многие антимонопольные органы предпочли выпустить руководящие принципы, чтобы установить правила и разъяснить свои подходы к определенным типам поведения цифровых платформ.

32. В Китае в феврале 2021 года Государственное управление по регулированию рынка опубликовало антимонопольное руководство по экономике платформ, чтобы предотвратить и остановить монополистическое поведение онлайн-платформ и ориентировать их на соблюдение законодательства о конкуренции. Принципы, изложенные в руководстве, согласуются с предложенной поправкой к закону о конкуренции. В руководстве приведены примеры антиконкурентной практики, связанной с цифровыми платформами, такие как ограничивающие конкуренцию соглашения с использованием данных и алгоритмов на платформах для сбора конфиденциальной информации и обмена ею. Кроме того, в руководстве приведены факторы, которые необходимо учитывать при установлении доминирующего положения цифровой платформы на рынке и поведения, которое может быть расценено как злоупотребление доминирующим положением, например необоснованный отказ от сделки. В руководстве говорится о государственной проверке слияний с участием онлайн-платформ. Средства правовой защиты могут включать лишение данных, расторжение эксклюзивных соглашений и изменение правил или алгоритмов платформы²³.

33. В Японии подход к проблемам конкуренции на цифровых рынках в рамках действующего режима антимонопольного законодательства разъясняется путем публикации соответствующих руководств и отчетов, а также принятия специальных нормативных положений для цифровых платформ²⁴.

34. В Российской Федерации до принятия поправки к закону о защите конкуренции и в дополнение к ней Федеральная антимонопольная служба в рамках действующего Закона о защите конкуренции выпустила рекомендации «О практиках в сфере использования информационных технологий в торговле, в том числе связанных с использованием ценовых алгоритмов» (2019 года) и публикацию «Выявление, пресечение и профилактика картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений в условиях цифровой экономики» (2020 года), в которых вводятся новые

²² См. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=502AC000000038> и https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/pdf_e/documents_200218.pdf.

²³ См. http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html.

²⁴ См. <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217.html>, https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217_DP.html, <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2017/June/170606.html>, <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/October/191031.html> и <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2020/April/200428.html>.

термины и понятия и дается их определение, а также описаны юридически приемлемые и неприемлемые виды деловой практики на цифровых рынках²⁵.

4. Исследования рынка

35. В качестве более мягкого подхода по сравнению с внесением поправок или введением новых нормативных положений антимонопольные органы развивающихся стран, включая Бразилию, Колумбию, Кению, Индонезию и Турцию, а также в развитых странах и юрисдикциях, включая Австралию, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Европейский союз, провели исследования рынка и опубликовали доклады о конкуренции на цифровых рынках. В таких исследованиях и докладах рассматривается деловая практика и проблемы конкуренции, связанные с доминирующими цифровыми платформами, и предлагаются их решения.

36. Независимо от того, решают ли правительства внести изменения в законы о конкуренции или принять новые нормативные положения или руководящие принципы, любая законодательная или нормативная инициатива, касающаяся цифровых платформ, должна способствовать конкуренции и появлению новых участников рынка. Например, Управление промышленности и торговли Колумбии подчеркнуло ключевую роль пропаганды конкуренции в разработке нормативных положений по содействию конкуренции, чтобы сформировать культуру соблюдения правил конкуренции среди цифровых предприятий и рассказать молодежи о преимуществах конкуренции. Управление провело исследование рынка цифровых транзакционных платформ в сфере услуг по размещению туристов, а также занималось информационно-пропагандистской деятельностью совместно с другими ветвями власти, регуляторами и законодателями.

37. Комиссия по конкуренции Индонезии провела исследование рынка, посвященное цифровой экономике в Индонезии (2017 года), и подготовила аналитическую записку о цифровых платформах (2019 года)²⁶.

38. Антимонопольный орган Кении определил правоприменение на цифровых рынках в качестве одного из стратегических направлений своей деятельности и провел исследования цифровых рынков, в частности, в финансовом секторе.

39. В Пакистане недавний рост числа связанных с данными слияний и поглощений на цифровых рынках привел к возобновлению интереса к мандатам различных регулирующих органов в отношении таких рынков. Комиссия по конкуренции предложила подход, основанный на сотрудничестве антимонопольных органов и соответствующих отраслевых регуляторов, с тем чтобы сформулировать нормативный режим, адаптирующийся к динамичному развитию цифровых рынков, вместо регулирования различных аспектов таких рынков различными учреждениями. Однако это требует значительной переориентации мандатов и стратегических целей организаций, а также широких консультаций для пересмотра ныне действующего законодательства, для чего необходима значительная политическая воля, усилия и время. Комиссия по конкуренции участвовала в государственных инициативах по обеспечению открытых цифровых рынков и оказала помощь правительству в разработке национальной программы в области электронной торговли²⁷. В 2020 году Комиссия по конкуренции представила дополнение к рамочной программе, в котором определены возможные проблемы конкуренции и защиты прав потребителей, которые могут возникнуть в рамках электронной торговли. Кроме того, Комиссия начала участвовать в заседаниях Национального совета по телекоммуникациям и информационной безопасности, которые собирают основные заинтересованные стороны для обсуждения важности защиты персональных данных и роли платформ при сборе и обработке данных, что является важной инициативой, поскольку бизнес-модели цифровых платформ затрагивают многие сферы, такие как конкуренция,

²⁵ См. <https://fas.gov.ru/documents/1-16fb9764-b5c1-48fe-8088-9f3f02144aea> и <https://fas.gov.ru/news/30139>.

²⁶ См. <https://eng.kppu.go.id/report/> и https://eng.kppu.go.id/wp-content/uploads/DigPlatBrief_FINAL-pdf.pdf.

²⁷ См. <https://www.commerce.gov.pk/ecommerce-policy-2019/>.

защита прав потребителей и сбор и защита данных. Отраслевым регуляторам необходимо избрать целостный подход к цифровой экономике, чтобы учесть ее многоаспектный характер.

40. В Перу Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности проводит исследование рынка платежных систем, чтобы определить возможности улучшения условий конкуренции на этом рынке и предложить нормативные реформы. В рамках исследования изучается использование цифровых платежных средств, которые имеют ключевое значение для достижения всеобщего доступа к цифровым технологиям и финансовым услугам.

41. Антимонопольный орган Турции сообщил о недавней работе над докладом о цифровизации и политике в области конкуренции — инициативе, направленной на то, чтобы оставаться в курсе национальных и международных событий в цифровой экономике в целях формирования политики в области конкуренции в цифровую эпоху. В докладе будут подробно рассмотрены задачи политики в области конкуренции в цифровую эпоху и основные принципы формирования правоприменительной практики в области конкуренции на цифровых рынках. В 2020 году орган инициировал отраслевое расследование в отношении платформ электронной торговли, целью которого является анализ результатов с точки зрения конкуренции и озабоченностей в отношении антиконкурентной практики, связанных с электронной торговлей.

D. Соображения, касающиеся всеохватного восстановления экономики

42. Онлайн-платформы предоставляют микро-, малым и средним предприятиям возможность доступа к рынкам. В контексте всеохватного восстановления экономики после кризиса, вызванного пандемией, поддержка доступа таких предприятий к рынкам имеет как никогда большое значение, особенно в развивающихся странах. Антимонопольные органы должны обеспечить добросовестную конкуренцию на онлайн-торговых площадках и добросовестные договорные отношения между ними и микро-, малыми и средними предприятиями. Например, в Республике Корея Закон о регулировании условий применяется к договорам между предприятиями, и такое регулирование может быть использовано для решения проблемы несправедливых условий, навязываемых продавцам онлайн-платформами. Комиссия по добросовестной торговле Республики Корея регулирует недобросовестную деловую практику, такую как злоупотребление преимущественным положением на переговорах, со стороны предприятий, не занимающих доминирующего положения. Антимонопольное законодательство регулирует как традиционные нарушения конкуренции, такие как злоупотребление доминирующим положением, картели и ограничивающие конкуренцию слияния, так и недобросовестную деловую практику. Основное различие между случаями злоупотребления доминирующим положением и недобросовестной деловой практикой заключается в том, что в последнем случае Комиссия по добросовестной торговле не обязана доказывать, что соответствующее предприятие занимает доминирующее положение на соответствующем рынке. Закон о регулировании монополий и добросовестной торговле устанавливает исчерпывающий перечень видов недобросовестной деловой практики, включая торговлю с определенным партнером по сделке путем недобросовестного использования преимуществ его позиции в торговле (пункт 4 статьи 23)²⁸. Это положение может применяться для наложения санкций за злоупотребление онлайн-платформами своим преимущественным положением на переговорах. Целью этой нормы является борьба с эксплуататорским поведением компаний в отношении своих торговых партнеров за счет использования преимущественного положения на переговорах. Антимонопольные органы могут использовать такие положения для борьбы с недобросовестным поведением онлайн-платформ, таким как навязывание

²⁸ См.

https://www.ftc.go.kr/eng/cop/bbs/selectBoardList.do?key=2835&bbsId=BBSMSTR_00000003631&bbsTyCode=BBST11.

несправедливых условий договора или одностороннее повышение комиссионных ставок или изменение условий договора.

43. Во многих развивающихся странах главная проблема при работе с крупными цифровыми платформами заключается в размере их рынков. Крупные развивающиеся страны или страны–развивающиеся рынки являются важными рынками для крупных технологических платформ и могут иметь больше возможностей для введения правил и санкций в отношении таких платформ. Большинство развивающихся стран, напротив, имеют относительно меньшие рынки, и поэтому им может быть сложнее ввести более строгие правила или санкции в отношении глобальных платформ. Эту проблему можно преодолеть с помощью решений на региональном уровне. Например, ряд региональных экономических организаций приняли правила конкуренции, такие как Общий рынок Востока и Юга Африки, Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество, Экономическое сообщество западноафриканских государств, Евразийский экономический союз и Западноафриканский экономический и валютный союз. В Африке такое решение может быть принято в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли. В Азии Ассоциация государств Юго-Восточной Азии может усилить свои региональные инициативы в области конкуренции и перейти к региональному режиму конкуренции. В Латинской Америке может быть активизировано применение региональных правил конкуренции в рамках Андского сообщества.

III. Сравнительный анализ недавних инициатив

44. В этой главе представлен сравнительный анализ инициатив, предпринятых правительствами разных стран мира.

A. Новая или измененная нормативно-правовая база

45. Как описано в главе II, правительства многих стран предпринимают активные усилия для решения проблем конкуренции в цифровой экономике. Среди них можно отметить общемировую тенденцию к принятию новых отдельных нормативных положений или внесению поправок в законы о конкуренции, направленных на решение подобных вопросов, а также к разъяснению или корректировке существующих законов о конкуренции. Эта тенденция наблюдается не только в развитых странах, но и в некоторых развивающихся странах и странах–развивающихся рынках. Например, Германия, Китай и Российская Федерация внесли изменения в свои законы о конкуренции для решения проблем конкуренции, возникающих на цифровых рынках. Эти поправки наделили антимонопольные органы новыми полномочиями, например, Федеральное антикартельное управление теперь может вмешиваться в дела на ранней стадии. Кроме того, в соответствии с поправками введены новые категории компаний, такие как платформы-контролеры или предприятия, имеющие первостепенное значение для конкуренции на рынках. Такие компании будут подвергаться более тщательному контролю, и на них будет возложена большая ответственность за поддержание конкуренции на рынке, на котором они работают, и его открытости для потенциального выхода новых участников. В недавних поправках перечислены виды практики, которые могут создавать проблемы конкуренции. Они также расширили или уточнили сферу применения законов о конкуренции на цифровых рынках.

46. Япония и Европейский союз подготовили новые положения *ex ante* в отношении онлайн-платформ. Япония установила новые обязательства, например, по раскрытию информации. В Европейском союзе закон о цифровых рынках может рассматриваться как продолжение или дополнение существующего режима антимонопольного законодательства, поскольку он определяет платформы, обеспечивающие выход на рынок, и запрещает отдельные виды практики этих платформ, в том числе преимущественное продвижение собственных услуг и запрет на удаление пользователями предустановленного программного обеспечения или приложения, с санкциями в случае нарушений.

47. Следует отметить, что в разработке таких новых нормативных положений участвуют государственные органы, не являющиеся антимонопольными органами, и она выходит за рамки компетенции антимонопольных органов, что влечет за собой последствия для потребителей и неприкосновенности их частной жизни. Это означает, что правительства намерены регулировать онлайн-платформы не только в связи с проблемами конкуренции, но и по другим политическим соображениям, например, связанным с защитой прав потребителей, защитой данных и цифровой промышленной политикой. В Японии процесс разработки Закона о повышении прозрачности и справедливости цифровых платформ возглавил кабинет министров в сотрудничестве с Японской комиссией по добросовестной торговле, Министерством экономики, торговли и промышленности и Министерством административных дел и коммуникаций. В Германии, где были внесены поправки в закон о конкуренции, а не введены новые нормативные положения, проект поправок был подготовлен Федеральным министерством экономики и энергетики в консультации с Федеральным антикартельным управлением²⁹. Разработка и выполнение закона о цифровых рынках в Европейском союзе затрагивает, помимо конкуренции, такие области политики, как внутренние рынки, промышленность, предпринимательство и малые и средние предприятия, коммуникационные сети и технологии.

48. По сравнению с нормативными положениями и руководящими принципами, поправки к законам наделяют антимонопольные органы более обширными полномочиями и устанавливают более четкую грань между приемлемой и неприемлемой деловой практикой, обеспечивая правовую определенность для предприятий. Однако правовые реформы требуют времени и активной пропагандистской работы со стороны антимонопольных органов, поскольку необходимо убедить правительство и законодательные органы в необходимости внесения изменений в законодательство. Как, например, в Германии, требуется привлечение научных кругов и проведение исследований для доказательства неэффективности существующего законодательства и, следовательно, необходимости его изменения. Что касается нормативных положений, то некоторые новые положения *ex ante*, разработанные для цифровых платформ, все еще основаны на принципе саморегулирования. Например, в Японии Закон о повышении прозрачности и справедливости цифровых платформ требует от платформ проведения самооценки, а не предусматривает наложения санкций за определенные виды деловой практики. Это основано на той идее, что нормативные положения должны выполняться путем добровольных инициатив цифровых платформ, чтобы они могли надлежащим образом проявить свою оригинальность и изобретательность. Другие режимы выходят за рамки саморегулирования или оценки и предусматривают санкции, как, например, закон о цифровых рынках в Европейском союзе. Выбор между правовыми реформами или более мягким подходом к регулированию цифровых платформ зависит от правовой традиции и культуры государства.

В. Более мягкий подход: исследования рынка

49. Многие антимонопольные органы проводят исследования рынка и изучение конкретных цифровых рынков и соответствующих вопросов конкуренции. Это более мягкий подход по сравнению с правовой реформой и принятием новых нормативных положений. Издание руководящих принципов, касающихся цифровых платформ, часто после проведения исследований рынка, наблюдаемое во всем мире, может также рассматриваться как часть такого более мягкого подхода. Такие исследования полезны для лучшего понимания функционирования цифровых платформ и выявления проблем конкуренции на соответствующих рынках. Они повышают осведомленность других государственных органов, цифровых платформ, предприятий и потребителей о последствиях определенной практики, которая может нарушать антимонопольное законодательство и даже правила защиты прав потребителей и защиты данных. Таким образом, они помогают подготовить почву для более жесткого подхода, то есть адаптации нормативно-правовой базы для решения выявленных проблем, причем не

²⁹ Germany, Federal Cartel Office, 2020.

только в области конкуренции, но и защиты прав потребителей и защиты данных. В связи с этим антимонопольным органам было бы особенно полезно обменяться различным опытом и изучить его, исследовать общие проблемы и почерпнуть знания друг у друга. Антимонопольные органы выиграют от доступа к исследованиям рынков и докладов других антимонопольных органов. Это может вдохновить их на поиск собственных адаптированных решений проблем, с которыми они сталкиваются.

IV. Заключение и рекомендации для антимонопольных органов развивающихся стран

50. Растет понимание того, что для решения проблем конкуренции, возникающих в связи с цифровыми платформами, недостаточно полагаться исключительно на применение законодательства в области конкуренции. Кроме того, признана необходимость регулирования таких платформ *ex ante*, чтобы решать проблемы до их возникновения, то есть упреждать определенные виды антиконкурентной практики, а не ждать, пока они нанесут ущерб конкуренции на рынке, и пытаться исправить их *ex post*, тем более что последнее требует большого количества времени и ресурсов.

51. Для решения проблем конкуренции на цифровых рынках некоторые юрисдикции внесли изменения в свои законы о конкуренции, введя и определив новые понятия или внедрив новые инструменты правоприменения, чтобы устранить пробелы в правовой базе или правоприменении и адаптировать их к бизнес-моделям и особенностям цифровых платформ. В других юрисдикциях приняты нормативные положения или руководства по регулированию определенных видов поведения цифровых платформ, которые влияют на конкуренцию и потребителей, например преимущественное продвижение собственных услуг.

52. Выбирая между внесением изменений в антимонопольное законодательство и принятием нормативных положений или руководящих принципов, решение в каждом государстве зависит от его правовой системы, ресурсов и масштабов экономики. Правовые реформы требуют определенной подготовки для выявления пробелов, включая изучение рынка, исследования и опыт правоприменения, и могут предусматривать длительные законодательные процедуры. Однако взамен законодательные реформы могут обеспечить большую правовую определенность и наделить антимонопольные органы дополнительными полномочиями. Руководящие принципы, касающиеся цифровых платформ и цифровых рынков, как более мягкий подход, может быть легче разработать, и для их принятия потребуется меньше времени и усилий. Однако руководящие принципы могут включать требование о саморегулировании цифровых платформ.

53. Антимонопольные органы развивающихся стран активно проводят исследования рынка цифровых платформ. Такие исследования могут стать полезным инструментом для лучшего понимания цифровых рынков, функционирования онлайн-платформ и последствий определенного поведения для конкуренции, потребителей и неприкосновенности частной жизни. Они могут помочь выявить проблемы конкуренции и защиты прав потребителей на рынке и разработать соответствующие решения для их устранения, а в конечном итоге могут способствовать проведению законодательных или нормативных реформ.

54. Независимо от того, иницируют ли они реформы существующего антимонопольного законодательства или принимают новые нормативные положения или руководящие принципы, развивающимся странам необходимо создать справедливые и открытые цифровые рынки для содействия всеохватному восстановлению экономики после пандемии и достижению целей всеохватного экономического развития. Онлайн-платформы предоставляют возможности доступа на рынок местным компаниям и микро-, малым и средним предприятиям. Антимонопольным органам развивающихся стран необходимо принять правила и нормативные положения для обеспечения справедливости и открытости таких рынков. Они должны отстаивать справедливые условия для таких предприятий, работая с крупными платформами, чтобы убедиться, что они не злоупотребляют своим

положением на переговорах или влиянием на рынке в ущерб небольшим компаниям. Антимонопольным органам необходимо также повышать осведомленность таких предприятий о существующих и новых правилах и положениях о конкуренции. Такие предприятия могут не знать, что определенная практика платформ нарушает законы о конкуренции и что они могут подать жалобу на такое поведение в антимонопольный орган.

55. Все больше осознается необходимость регулирования онлайн-платформ и цифровых рынков с учетом различных аспектов политики, включая конкуренцию, защиту прав потребителей и неприкосновенность частной жизни. Не менее важно не сдерживать инновации на цифровых рынках и сохранять их открытыми для конкуренции и инноваций со стороны новых участников. Практика цифровых платформ имеет последствия не только для конкуренции, но и для потребителей и неприкосновенности их частной жизни. Необходим целостный подход, предусматривающий тесное сотрудничество органов по вопросам конкуренции, защиты прав потребителей и защиты данных.

56. Нормативные положения и поправки к антимонопольному законодательству, упомянутые в данной заметке, либо недавно введены, либо скоро будут введены в действие. Поэтому для антимонопольных органов крайне важно наблюдать за их воздействием на поведение цифровых платформ, а также на новых участников, конкуренцию и инновации на цифровых рынках в последующие годы после их внедрения.

57. В связи с глобальным и преодолевающим границы характером цифровых платформ международное сотрудничество в применении антимонопольного законодательства приобретает все большее значение, что подчеркнули некоторые антимонопольные органы в своих ответах на вопросник ЮНКТАД и на международных форумах, включая ЮНКТАД, Международную сеть конкуренции и Организацию экономического сотрудничества и развития.

58. Наконец, региональное сотрудничество в рамках существующих региональных экономических организаций может помочь их членам найти коллективные решения общих проблем, в частности развивающихся стран, которые считаются небольшими рынками для крупных цифровых платформ. В Африке Африканская континентальная зона свободной торговли является подходящим форумом для совместных действий после вступления в силу протокола о конкуренции к Соглашению об Африканской континентальной зоне свободной торговли. В Азии Ассоциация государств Юго-Восточной Азии может усилить свои региональные инициативы в области конкуренции и перейти к региональному режиму конкуренции. В Центральной и Западной Азии Евразийский экономический союз принял в 2015 году правовую и институциональную основу для применения регионального антимонопольного законодательства, а в 2020 году ЮНКТАД представила оценку правил и положений в области конкуренции. В Латинской Америке может быть активизировано применение региональных правил конкуренции в рамках Андского сообщества.



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
25 May 2021
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области
конкуренции
Девятнадцатая сессия
Женева, 7–9 июля 2021 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

**Законодательство, политика и регулирование в области
конкуренции в цифровую эпоху**

Исправление

Пункт 19

Существующий текст *заменить следующим*:

19. Комиссия по конкуренции Индонезии рассмотрела два дела о конкуренции на цифровом рынке: одно о дискриминационной практике и вертикальной интеграции со стороны компании «Греб», а другое — о блокировке «Нетфликс» телекоммуникационной компанией Индонезии «Телком».

